



ISSN: 1858-2664

Maret 2006, Vol. 2, No. 1

# JURNAL PENYULUHAN

## RESENSI BUKU

### MEMPERKECIL KESENJANGAN GENDER MELALUI KEBIJAKAN PENGARUSUTAMAAN GENDER (PUG)

Judul Buku : Negara dan Perempuan – Reorientasi Kebijakan Publik  
Pengarang : Dr. Muhadjir M. Darwin, MPA  
Penerbit : Media Wacana Yogyakarta.  
Tahun Terbit : 2005  
Jumlah halaman : 313

Buku “Negara dan Perempuan – Reorientasi Kebijakan Publik” merupakan hasil refleksi perhatian Penulis -yang ditakdirkan berjenis kelamin laki-laki dalam waktu yang panjang, yakni 13 tahun, melalui kedekatannya dengan tugas-tugas yang terkait dengan *issue* (Penulis menggunakan kata ‘isu’) gender. Pertanyaan besar yang diangkat dan dibahas Penulis adalah seberapa ‘mesra’ hubungan antara negara dengan penduduk/warga negara perempuan. Artinya, bagaimana perempuan diberi tempat atau mengambil tempat dan memberi warna dalam kehidupan bernegara, dan dari sisi sebaliknya, bagaimana negara memosisikan dan memperlakukan perempuan. Ini tercermin dari pikiran dan perilaku para negarawan dan birokrat publik serta dari kebijakan-kebijakan yang diproduksinya. Dalam hal ini, panggung negara masih didominasi oleh politisi dan birokrat laki-laki. Konsekuensinya, kebijakan yang dihasilkan dapat berpotensi meminggirkan perempuan.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, buku ini disusun menjadi tiga bagian. Bagian pertama yang terdiri dari dua bab diberi judul Perempuan Menggapai Keadilan. Bagian Kedua berjudul Respon Negara dan Masyarakat Sipil yang dijabarkan dalam empat bab (bab 4 hingga bab 7). Adapun Bagian Ketiga berjudul Isu-isu Krusial dan

Kebutuhan Agenda Kebijakan yang juga terdiri dari empat bab (bab 8 – bab 11).

Penulis membuka Bagian pertama (“Perempuan Menggapai Keadilan”) dengan menunjukkan bahwa baik sebelum maupun setelah kemerdekaan, memang terdapat bukti kemajuan yang nyata dialami kaum perempuan. Sejarah menunjukkan adanya empat perempuan yang pernah menjadi sultan di Aceh. Kita juga mengenal sosok Kartini yang memiliki pemikiran sangat revolusioner dan visioner yang disalurkan melalui surat-surat kepada sahabat-sahabat penanya di Belanda. Setelah masa kemerdekaan pun tampak ada komitmen negara untuk melibatkan perempuan dalam proses pembangunan. Namun demikian, masih banyak pula bukti menunjukkan bahwa perempuan belum sepenuhnya terbebas dari diskriminasi, eksploitasi dan kekerasan.

Selanjutnya pada bab 3 dikemukakan perjalanan proses perjuangan kesetaraan gender upaya mengatasi ketidakadilan gender tersebut. Dari strategi Perempuan dalam Pembangunan (*Women in Development*/WID) pada akhir dekade 60-an dan sepanjang dekade 70-an, *Gender and Development* (GAD) pada dekade 1980-an hingga *Gender Mainstreaming* (GM) pada awal tahun 2000.

WID merupakan strategi pembangunan yang meletakkan perempuan sebagai aset dan sasaran, bukan sebagai beban

pembangunan. Hal ini antara lain ditandai oleh terintegrasinya perempuan dalam proyek dan meningkatnya partisipasi perempuan dalam pembangunan. Dalam strategi ini, konsep kesetaraan gender belum secara menonjol diadopsi. Pendekatan ini juga belum mengarahkan strateginya terhadap struktur dan kultur sosial yang bias gender.

Mengingat pendekatan tersebut ternyata belum banyak membawa perbaikan relasi gender laki-laki dan perempuan yang lebih setara, pendekatan tersebut dikoreksi melalui pendekatan GAD (*Gender and Development*). Pendekatan ini melihat bahwa persoalan mendasar dalam pembangunan adalah adanya hubungan gender yang tidak adil. Situasi inilah yang menghalangi perataan pembangunan dan partisipasi penuh kaum perempuan.

Memperkuat dan mematangkan pendekatan tersebut, pendekatan GM (*gender mainstreaming*) bertekad menjadikan gender sebagai arus utama (*mainstream*) pembangunan. Sasaran tembaknya adalah kebijakan (negara), aksi (masyarakat) serta institusi (negara dan masyarakat). Artinya, melalui penerapan strategi ini diupayakan agar setiap kebijakan (yang dibuat oleh institusi negara) atau setiap aksi (yang dilakukan oleh masyarakat, termasuk LSM) menjadi sensitif gender atau menjadikan gender sebagai arus utamanya.

Selanjutnya, pertanyaan tentang seberapa tinggi komitmen negara dalam mengatasi kesenjangan gender dicoba dijawab Penulis dalam Bagian Kedua buku ini. Dibentuknya Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan (yang diawali dengan Kantor Menteri Muda Urusan Peranan Wanita/Menmud UPW pada tahun 1978) memang dapat menjadi bukti adanya komitmen negara dalam upaya mengurangi kesenjangan gender yang ada.

Komitmen lainnya adalah Inpres (Instruksi Presiden) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional. Melalui landasan hukum ini, semua instansi dan lembaga pemerintah dari tingkat pusat sampai daerah diinstruksikan untuk melaksanakan

PUG. Tujuannya adalah agar terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas pokok, fungsi dan wewenang masing-masing.

Akan tetapi, dalam pandangan Penulis, komitmen yang ada tersebut belum mampu berperan optimal. Dari aspek kelembagaan, Penulis melihat bahwa peran Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan masih belum optimal. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya *sense of identity* -yakni bagaimana seseorang mengkonsepsikan diri yang tercermin melalui perasaan memiliki, puas dan bangga sebagai bagian dari organisasi- di lingkungan Meneg PP. Sebaliknya, *sense of inferiority*-lah yang justru terlihat menonjol. Dalam hal ini, pihak-pihak eksternal kurang melihat *greget* kantor tersebut dalam menjalankan fungsi advokasi, sosialisasi atau *pressure* politik bagi pengarusutamaan gender. Akibatnya, kesenjangan gender masih terjadi pada banyak bidang.

Pada bab 6, Penulis menegaskan perlunya keterlibatan masyarakat sipil (termasuk LSM) dalam pemberdayaan perempuan sebagai bagian dari upaya membentuk *governance* (tata pemerintahan) berperspektif gender. Dengan memilih amatan di DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta) sebagai kota yang memiliki banyak LSM dan sekaligus tempat tinggal Penulis, Penulis mencoba memetakan LSM-SLM tersebut menurut tingkat orientasi program pemberdayaan perempuan dan ranah kekerasan yang digelutinya. LSM Rifka Annisa misalnya, dikategorikan sebagai LSM yang orientasi programnya adalah pada *issue* perempuan dengan fokus pada kekerasan di ranah domestik. Adapun Yasanti (Yayasan Annisa Swasti) misalnya, termasuk LSM yang lebih memfokuskan pada pendampingan perempuan korban kekerasan di ranah publik. Dari kajiannya tersebut, disimpulkan bahwa LSM (di DIY) telah memberikan kontribusinya yang signifikan dalam pemecahan masalah perempuan.

Pada bab selanjutnya Penulis mencoba mengemukakan bagaimana penerapan pengarusutamaan gender dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan yang tertuang dalam Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan. Dari aspek perencanaan memang tampak bahwa konsep kesetaraan gender telah masuk dalam setiap elemen kebijakan yang kemudian dirumuskan dalam rencana-rencana aksi yang juga cukup responsif gender. Akan tetapi, Penulis melihat bahwa pada tataran implementasi kebijakan, masih banyak ditemukan ketidaksesuaian. Masih banyak pula diproduksi kebijakan publik atau aksi di lapangan yang buta gender atau tidak responsif gender.

Menurut Penulis, kelemahan yang menyolok dari pemerintah adalah keengganan mereka untuk masuk ke dalam masalah-masalah perempuan yang sensitif, seperti perdagangan perempuan, prostitusi ataupun aborsi. Terdapat kecenderungan pemerintah bersikap mendua dalam menyikapi hal ini.

Guna memberikan gambaran yang lebih konkrit tentang issue-issue perempuan yang kurang ditanggapi secara serius oleh pemerintah, pada Bagian Ketiga bukunya, Penulis mengemukakan contoh kasus di bidang kesehatan reproduksi khususnya tentang kehidupan pelacuran di kawasan wisata di Kabupaten Banyumas Jawa Tengah serta aborsi. Di bidang-bidang ini, perempuan menjadi sangat terpinggirkan. Tanpa keberanian untuk menyentuh masalah-masalah yang sensitif tersebut, sulit diharapkan tercapainya kesejahteraan perempuan dan keadilan gender.

### **Membangun Kultur Ramah Perempuan**

Dari hasil pengamatan dan penelitiannya tersebut, pada akhirnya Penulis menyimpulkan bahwa keluarnya produk kebijakan yang progender tidak serta merta mengubah situasi sosial menjadi sepenuhnya berkeadilan gender. Meskipun sudah ada kebijakan pengarusutamaan gender, belum seluruh kebijakan publik dan implementasinya terbebas dari ketidakadilan gender.

Penanganan TKW, prostitusi, aborsi, masih kurang memperhatikan aspek perlindungan terhadap perempuan. Keluarnya UU KDRT juga tidak serta-merta membuat perempuan terlindungi dari praktek kekerasan dalam rumah tangga. Hal ini terjadi karena perempuan sendiri belum mempunyai kesadaran tinggi untuk memperjuangkan hak-haknya seperti yang diatur dalam UU tersebut. Mereka terpenjara oleh ideologi patriarkhi yang mengharuskan perempuan untuk mengalah dan menyembunyikan aib keluarga serta membiarkan kasus tersebut tidak tersentuh oleh hukum. Di samping itu, aparat penegak hukum seperti polisi, jaksa, pengacara, dan hakim, banyak yang belum mempunyai kesadaran gender yang tinggi, sehingga keputusan yang diambil acapkali merugikan perempuan.

Sebagai kalimat akhirnya, Penulis melemparkan perenungan dan harapannya tentang terwujudnya kesetaraan gender di negeri ini. Dikatakannya:

"Tampaknya, perjuangan ke arah kesetaraan dan keadilan gender masih membutuhkan waktu yang lebih panjang. Masa depan terpulang pada kehendak semua anak bangsa, apakah Indonesia mau dibawa kepada suatu tatanan sosial baru yang lebih adil bagi semua rakyatnya laki-laki dan perempuan, atau kita membiarkan diri terkurung ke dalam penjara kultur patriarkhi dan sibuk melakukan pembenaran terhadap praktik-praktik eksploitasi dan marginalisasi terhadap perempuan di sekitar kita".

### **Menuju Penyuluhan Berperspektif Gender**

Sebagaimana telah dikemukakan Penulis, salah satu kendala belum terwujudnya kesetaraan gender adalah dari sisi perempuan sendiri, di mana masih banyak dari mereka yang belum mempunyai kesadaran tinggi untuk memperjuangkan hak-haknya disebabkan masih terpenjara oleh ideologi patriarkhi. Akibatnya, mereka belum dapat mengoptimalkan potensi yang mereka miliki. Pada gilirannya kondisi ini menyebabkan *Human Development Index* (HDI) Indonesia (yang dilihat dari tingkat pendidikan, kesehatan dan ekonomi) masih

rendah, jauh lebih rendah di bawah negara tetangga kita seperti Singapura dan Malaysia.

Meskipun tidak secara eksplisit Penulis buku ini menyebutkan perlunya sebuah proses penyuluhan berperspektif gender, akan tetapi dari runtutan penuturannya, tampak bahwa salah satu upaya menumbuhkan kesadaran dan motivasi diri di kalangan kaum perempuan adalah melalui proses penyuluhan, tepatnya penyuluhan yang berperspektif gender. Artinya, suatu penyuluhan yang berorientasi pada upaya memberdayakan kaum perempuan dan sekaligus menjembatani kesenjangan gender yang ada di banyak bidang.

Dengan paradigma tersebut, maka seorang penyuluh diharapkan tidak melakukan langkah-langkah yang masih buta gender. Sebagai contoh, dengan fakta bahwa kaum perempuan juga terlibat dalam bidang pertanian, maka seorang penyuluh pertanian hendaknya juga memiliki komitmen untuk ikut memberdayakan petani perempuan. Demikian juga untuk bidang-bidang lainnya. Atas dasar hal tersebut, maka buku ini juga perlu dibaca oleh mereka-mereka yang terlibat dan *concern* di bidang penyuluhan, termasuk para pembuat kebijakan dan akademisi.

Kelemahan buku ini adalah asumsi implisitnya bahwa pembacanya adalah mereka yang telah paham tentang konsep gender, kesetaraan gender maupun ideologi patriarki. Hal ini tampak dari tidak adanya penjelasan eksplisit tentang konsep tersebut. Akibatnya, dapat menimbulkan ketidakjelasan ataupun kesalahmengertian bagi mereka yang belum begitu memahaminya, mengingat fakta menunjukkan bahwa meskipun *issue* gender sudah mengemuka sejak pertengahan 1980an, akan tetapi masih banyak masyarakat yang belum memahami konsep gender ini secara benar dan mendalam.

Terlepas dari kelemahan kecil yang dapat ditangkap, buku ini merupakan buku yang banyak ditunggu dan dibutuhkan masyarakat, mengingat buku bertopik kebijakan publik dari perspektif gender masih sangat langka. Lahirnya buku yang ditulis oleh seseorang yang ditakdirkan berjenis

kelamin laki-laki ini semakin menunjukkan bahwa kepekaan dan kesadaran gender juga dapat dimiliki oleh kaum laki-laki. Seseorang yang sudah sadar gender berarti bahwa ia sudah menyadari adanya ketidakadilan yang dialami oleh sesuatu gender tertentu (yang hingga saat ini lebih banyak dialami kaum perempuan) dan kemudian berusaha ikut menjembatani kesenjangan tersebut. Munculnya kesadaran tersebut dituangkannya dalam tulisannya sebagai berikut:

Sebagai orang yang terlahir laki-laki, penulis justru merasa terpanggil untuk ikut menyuarakan keadilan gender karena yakin hal tersebut merupakan nilai kemanusiaan yang universal. Semua manusia, laki-laki dan perempuan, sama-sama berkepentingan terhadap tegaknya keadilan gender. Ini sama dengan persoalan apartheid yang bukan hanya persoalan bagi orang berwarna, tetapi juga bagi orang kulit putih yang terusik oleh praktik-praktik ketidakadilan dan kesewenang-wenangan kaumnya sendiri (*Dyah Retna Puspita, Kandidat Doktor PPN – IPB*).